

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vakuutustarkastuksen kustantamisesta annettua lakia. Vakuutustarkastuksen kustannusten korvaamiseksi vakuutus- ja eläkelaitoksilta sekä vakuutusyhdistyksiltä, vakuutuskassoilta ja eläkesäätiöiltä peritään erityinen maksu. Vastaava maksu ehdotetaan perittäväksi myös työttömyyskassalaissa tarkoitetuilta työttömyyskassoilta. Maksun määräytymisessä noudatettaisiin samoja periaatteita kuin

muiden laissa mainittujen laitosten osalta. Maksun tuotolla tehostettaisiin työttömyyskassojen ohjausta ja valvontaa erityisesti yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

---

**PERUSTELUT**

**1. Nykytila ja ehdotetut muutokset**

**1.1. Vakuutustarkastusmaksun määräytyminen**

Suomalaisten vakuutusyhtiöiden, ulkomaisten vakuutusyriytysten, joilla on Suomessa edustustusto, vakuutusyhdistysten, vakuutuskassojen sekä eläkesäätiöiden valvonnasta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi on näiltä laitoksilta peritty vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain (479/1944) perusteella sosiaali- ja terveysministeriön määräämä maksu. Tämä maksu on muodostunut kiinteästä perusmaksusta ja lisämaksusta, joka on ollut tietty promillemäärä vakuutuslaitosten maksutulosta. Vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain mukaisen maksun määräämisessä on vähennyksenä muun muassa otettu huomioon mainituilta laitoksilta valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla hakemusten perusteella annettavista päätöksistä sekä rekisteriotteista ja todistuksista perittävät maksut.

Tarkastusmaksu määrätään sosiaali- ja ter-

veysministeriön päätöksellä erikseen vakuutusyhtiöille, vakuutusyhdistyksille, vakuutuskassoille ja eläkesäätiöille. Maksulla kateetaan kaikki tarkastuksesta aiheutuneet kulut kuten palkat, tulevat eläke-etuudet, vuokrat ja muut kulut.

Vakuutustarkastusmaksua vuosittain määrättäessä on arvioitu, kuinka paljon palkkukuluja, eläkekuluja ja muita kuluja aiheutuu vakuutusvalvonnasta. Kulut arvioidaan edellisen vuoden toteutuneista sekä kulumassa olevan vuoden ennakkotietojen perusteella arvioiduista kuluista siten, että mahdollinen ylijäämä otetaan huomioon seuraavan vuoden maksua määrättäessä. Maksu on suoritettava kunkin vuoden tammikuun aikana.

**1.2. Työttömyyskassojen valvonta**

Työttömyyskassojen valvontaviranomaisena on sosiaali- ja terveysministeriö. Sen suorittamasta valvonnasta on yleissäännös työttömyysturvalaissa (602/1984) ja yksityiskohteisempia säännöksiä työttömyyskassalaissa (603/1984). Valvonnan tarkoituksena on toi-

saalta varmistaa, että kassat noudattavat toiminnassaan annettuja normeja ja vahvistettuja kassan sääntöjä ja toisaalta varmistaa, että kassa kykenee kaikissa olosuhteissa maksamaan lainmukaiset etuudet jäsenilleen. Valvonnan yhtenä osa-alueena on varmistaa, että toiminnassa on vain sellaisia työttömyyskassoja, jotka noudattavat terveitä toimintaperiaatteita ja joilla on riittävät voimavarat toiminnan hoitamiseen. Valvonnan tehtävänä on ryhtyä toimenpiteisiin, jos kassa ei noudata toiminnassaan hyväksytyjä sääntönsiä, terveitä toimintaperiaatteita tai kassan toimintaa uhkaa taloudellinen tai muu häiriö.

Työttömyyskassalain mukaan valvontaviranomaisella on oikeus olla läsnä kassan ja sen hallintoelinten kokouksissa ja saada tarkastettavakseen kassan toimintaa koskevat asiakirjat. Tärkeimpiä etukäteisvalvonnan keinoja ovat kassan sääntöjen vahvistaminen ja kassan sekä tukikassan jäsenmaksun vahvistaminen vuosittain. Sosiaali- ja terveysministeriö maksaa työttömyyskassoille etuukseen ja hallintokulujen valtionosuudet ja määrittelee käytännössä samalla keskuskassan suoritukset maksettaviin etuuksiin ja kassan hallintokuluihin.

Työttömyysturvalain mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tulee antaa ohjeet työttömyyskassoille ja kansaneläkelaitokselle yhdenmukaisen soveltamiskäytännön aikaansaamiseksi. Vaikka soveltamisohjeet eivät ole muodollisesti kassoja ja kansaneläkelaitosta sitovia, niillä on yhdessä valitusasteiden ratkaisukäytännön kanssa keskeinen merkitys yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamisessa.

Jälkikäteisvalvonnan keskeisiä keinoja ovat työttömyyskassoissa tapahtuvat tarkastuskäynnit sekä kassan ja muutoksenhakuasteiden toiminnasta kertyvien tietojen analysointi. Kassan toiminnasta kertyvistä tiedoista tärkeimpiä ovat maksatustiedot ja kirjanpito sekä erilaiset tilastotiedot, joita sosiaali- ja terveysministeriö on velvoittanut kassoja toimittamaan kuukausittain, neljännesvuosittain ja kerran vuodessa.

Jos kassan toiminnassa on epäkohtia, sosiaali- ja terveysministeriön tulee työttömyyskassalain nojalla kehottaa kassan hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin muutosten aikaansaamiseksi ja määrätä tähän kohtuullinen aika. Jos hallitus ei noudata kehotusta tai jos käy ilmeiseksi ettei kassa kykene täyttämään sitoumuksiaan, sosiaali- ja terveysministeri-

ön tulee kehottaa kassan hallitusta esittämään asia kassan kokoukselle viipymättä. Jos nämä eivät johda tuloksiin, kassalta tulee evätä valtionosuus, mikä käytännössä merkitsee kassan ajautumista selvitystilaan.

Käytännön valvontatyötä varten sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastossa on työttömyysturvayksikkö, mikä toimii tulosityksikkönä. Yksikössä on 10 henkilöä. Työttömyysturvayksikön pääasiallisena tehtävänä on työttömyysturvaa ja sen rahoitusta koskevan lainsäädännön valmistelu ja seuranta, valtioneuvoston avustaminen työttömyysturvaan liittyvissä asioissa ja erilaisiin tiedusteluihin vastaaminen työttömyysturvaan liittyvissä kysymyksissä, mitkä tehtävät ovat lisääntyneet työttömyyden lisääntyessä ja lainsäädäntöön kohdistuvien muutosvaatimusten kasvaessa 1990-luvulla.

### 1.3. Työttömyyskassojen valvonta Tanskassa ja Ruotsissa

Tanskassa ja Ruotsissa on rakenteeltaan samankaltainen työttömyyskassajärjestelmä kuin Suomessa. Työttömyysvakuutus on lakisääteinen, mutta kassan jäsenyys on vapaaehtoista ja kassat toimivat yleensä ammattiliittojen yhteydessä. Näin ollen myös julkisen vallan harjoittaman valvonnan tarpeet ovat näissä maissa yhtenevät. Muissa maissa työttömyysvakuutus on yleensä pakollinen ja etuudet maksetaan julkisen vallan toimesta, yleensä työvoimatoimistoista.

*Tanskassa* työttömyyskassojen valvonnasta vastaa erillinen työttömyysturvahallitus (Direktoratet for Arbejdsloshedsforsikringen), mikä toimii työministeriön alaisuudessa. Työttömyysturvahallituksen henkilöstön kokonaismäärä on noin 170. Työttömyysturvahallituksen tehtävänä on työttömyyskassojen valvonnan ohella toimia ensi asteen muutoksenhakuena. Työttömyysturvalainsäädännön valmistelu tapahtuu pääosin työministeriössä. Tanskassa työttömyyskassoja on tällä hetkellä 37.

Tanskassa työttömyyskassojen valvontaa on viime vuonna tehostettu tavoitteena erityisesti harmaan talouden ja työttömyysturvan väärinkäytön vähentäminen. Valvonnan tehostamiseksi tarkastushenkilöstöä on paljautettu viime vuoden syyskuussa lisää noin 40 henkilöä. Valvonnan painoalueet ovat pitkälle samat kuin ne Suomessakin valvonnan kehittämisessä tulisivat olemaan. Erona on lähinnä se, että työttömyysturvan tarkastajia

on jonkin verran osallistunut työpaikkatar-  
kastuksiin yhteistyössä poliisin ja verotar-  
kastajien kanssa.

*Ruotsissa* työttömyyskassojen valvonta kuuluu työmarkkinahallituksen (Arbetsmark-  
nadsstyrelsen) tehtäviin. Työmarkkinahallitus toimii työministeriön alaisuudessa. Työttö-  
myyskassojen valvonnan tehostamiseksi hen-  
kilöstöä on viime vuonna palkattu lisää noin  
20 ja valvontaan osallistuvan henkilöstön  
kokonaismäärä on tällä hetkellä noin 40.  
Valvonnan pääasiallisia keinoja ovat ohjeet,  
neuvonta ja kassatarkastukset. Lainsäädän-  
nön valmistelu tapahtuu pääosin työministe-  
riössä.

#### 1.4. Valvonnan kehittäminen

Sosiaali- ja terveystieteiden työttömyys-  
turvaan kohdistuva valvonta on 1990-luvulla  
painottunut erityisesti lainsäädännön ja etu-  
käteisvalvonnan kehittämiseen. Jälkikäteis-  
valvonta on keskittynyt tilastoseurantaan ja  
esille tulleisiin yksittäistapauksiin. Kassatar-  
kastuksia on tehty pääasiassa vain silloin,  
kun siihen on ilmennyt erityistä aihetta.

Työttömyysturva koskevaan lainsäädän-  
töön on viime vuosina tehty muutoksia, jot-  
ka merkitsevät ansiotyön ja työttömyystur-  
van välisen yhteyden korostamista. Tällä on  
tähdätty säästöjen ohella harmaan talouden  
vähentämiseen. Lainsäädäntöön on tehty  
myös muutoksia, joilla on pyritty vähentä-  
mään työttömyysturvan ohjausvaikutuksia  
työmarkkinoilla. Lainsäädäntömuutokset ja  
työmarkkinoilla tapahtunut kehitys on toi-  
saalta johtanut myös entistä monimutkaisem-  
paan järjestelmään, josta on seurannut toi-  
mienpanolle ja sen yhdenmukaisuuden var-  
mistamiselle uusia tehtäviä ja myös ongel-  
mia.

Edellä esitetyn perusteella valvontaa on  
tarpeellista ja tarkoituksenmukaista laajentaa  
myös jälkikäteisvalvonnan suuntaan. Jälkikä-  
teisvalvonnassa painoalueita olisivat kassa-  
tarkastukset ja viranomaisten välisen yhteis-  
työn lisääminen.

Työttömyysturvan valvonnan tehostamises-  
sa tarkoituksena on, että yhdenmukaisen  
käytännön varmistamiseksi soveltamisohjei-  
den täsmentämistä jatketaan. Työvoimatoi-  
mistojen ja työttömyysturvan maksajien vä-  
listä tiedonkulkua parannetaan ja erilaisten  
tiedostojen hyväksikäyttöä valmistelussa ja  
valvonnassa lisätään muun muassa rekisteri-  
vertailuja tekemällä. Viranomaisten välistä

yhteistyötä lisätään harmaan talouden paljas-  
tamiseksi. Rahaliikenteen, vakuutusmaksujen  
perinnän ja sijoitustoiminnan valvontaa te-  
hostetaan. Tarkoituksena on myös, että jat-  
kuva kassatarkastustoiminta käynnistetään,  
jolloin tavoitteena on, että kussakin työttö-  
myyskassassa tehdään vähintään yksi tarkas-  
tus 1—1,5 vuoden välein.

Valvonnan kehittäminen edellä kuvatulla  
tavalla, erityisesti jatkuvan kassatarkastustoi-  
minnan ja rekisterivertailujen käynnistämi-  
nen, edellyttää työttömyysturveysyksikön tar-  
kastushenkilöstön määrän lisäämistä noin 10  
henkilöllä. Tämä ehdotetaan muun vakuutus-  
tarkastuksen tavoin osittain rahoitettavaksi  
perimällä työttömyyskassoilta vakuustar-  
kastuksen kustantamisesta annetun lain tar-  
koittama tarkastusmaksu.

Lain 1 §:n 2 ja 3 momentin mukaan mak-  
su määräytyy vakuutuslaitosryhmittäin kiin-  
teestä perusmaksusta ja maksuunpanovuotta  
edeltävänä tilikautena laitoksen kirjaamien  
maksutulojen perusteella määrättävästä suh-  
teellisesta maksusta. Työttömyyskassojen  
edellä mainittuna maksutulona käytettäisiin  
maksuunpanovuotta edeltäneen kalenterivuo-  
den jäsenmaksutuloja. Yrittäjäkassojen jä-  
senmaksutuloista maksun perusteeksi otetta-  
isiin palkansaajakassojen jäsenmaksua vas-  
taava laskennallinen osuus. Maksun jakautu-  
minen kiinteän perusmaksun ja suhteellisen  
maksun kesken määrättäisiin sosiaali- ja ter-  
veysministeriön päätöksellä. Kiinteällä pe-  
rusmaksulla olisi tarkoitus kattaa 25—50 %  
työttömyyskassojen ohjauksen ja valvonnan  
vuotuisista kustannuksista. Perusmaksun  
määräämisen jälkeen lasketaan suhteellisen  
maksun promillemäärä kokonaismaksutulon  
suhteessa.

#### 2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen  
vuodelle 1998. Ehdotetulla työttömyyskas-  
soilta perittävällä maksulla on tarkoitus kat-  
taa sosiaali- ja terveystieteiden vakuu-  
tosaston työttömyysturveysyksikön tarkas-  
tushenkilöstön lisäämisestä 10 henkilöllä  
aiheutuvat kustannukset, yhteensä noin  
3 miljoonaa markkaa. Jos kiinteällä perus-  
maksulla katetaan noin neljännes edellä mai-  
nitusta summasta, merkitsisi tämä suuruus-  
luokaltaan 15 000 markan työttömyyskassa-  
kohtaista perusmaksua. Tarkastusmaksu ko-  
konaisuudessaan vaihtelisi työttömyyskassan  
suuruuden ja jäsenmaksutulon mukaan run-

saasta 15 000 markasta runsaaseen 250 000 markkaan työttömyyskassan kohden ja merkitsisi noin 0,2 %:a jäsenmaksutuloista.

### 3. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Valmistelun yhteydessä on kuultu keskeisten työmarkkinajärjestöjen edustajia sekä työttömyyskassoja.

### 4. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

Työttömyyskassojen tammikuussa 1998 suoritettavan tarkastusmaksun suhteellinen osuus määrättäisiin vuoden 1996 jäsenmaksutuloista.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* vakuutustarkastuksen kustantamisesta 14 päivänä heinäkuuta 1944 annetun lain (479/1944) 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 401/1995, seuraavasti:

#### 1 §

Suomalaisten vakuutusyhtiöiden, ulkomaisten vakuutusyhtyritysten, joilla on Suomessa edustusto, vakuutusyhdistysten, vakuutus-kassojen, eläkesäätiöiden sekä työttömyys-kassojen valvonnasta johtuvien kustannusten korvaamiseksi näiden laitosten on kultakin kalenterivuodelta tammikuun aikana suoritettava sosiaali- ja terveysministeriön määräämä maksu. Tässä pykälässä tarkoitetuilta laitoksilta valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla hakemusten perusteella annettavista päätöksistä sekä rekisterioteista ja todistuksista perittävät maksut ja vakuutusyhtiön toimilupamaksusta annetussa laissa

(1421/1993) tarkoitettu toimilupamaksu otetaan vähennyksinä huomioon tämän lain mukaista maksua määrättäessä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1998.

Työttömyyskassojen tammikuussa 1998 suoritettavan tarkastusmaksun suhteellinen osuus määrätään vuoden 1996 jäsenmaksu-tuloista.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpi-teisiin.

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 1997

**Tasavallan Presidentti**

**MARTTI AHTISAARI**

Sosiaali- ja terveysministeri *Sinikka Mönkäre*

## Laki

### vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* vakuutustarkastuksen kustantamisesta 14 päivänä heinäkuuta 1944 annetun lain (479/1944) 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 401/1995, seuraavasti:

#### *Voimassa oleva laki*

##### 1 §

Suomalaisten vakuutusyhtiöiden, ulkomaisten vakuutusyriytysten, joilla on Suomessa edustusto, vakuutusyhdistysten, vakuutuskassojen, eläkesäätiöiden valvonnasta johtuvien kustannusten korvaamiseksi on näiden laitosten kultakin kalenterivuodelta tammikuun aikana suoritettava sosiaali- ja terveysministeriön määräämä maksu. Tässä pykälässä tarkoitetuilta laitoksilta valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla hakemusten perusteella annettavista päätöksistä sekä rekisteriotteista ja todistuksista perittävät maksut ja vakuutusyhtiön toimilupamaksusta annetussa laissa (1421/1993) tarkoitettu toimilupamaksu otetaan vähennyksenä huomioon tämän lain mukaista maksua määrättäessä.

#### *Ehdotus*

##### 1 §

Suomalaisten vakuutusyhtiöiden, ulkomaisten vakuutusyriytysten, joilla on Suomessa edustusto, vakuutusyhdistysten, vakuutuskassojen, eläkesäätiöiden *sekä työttömyyskassojen* valvonnasta johtuvien kustannusten korvaamiseksi näiden laitosten on kultakin kalenterivuodelta tammikuun aikana suoritettava sosiaali- ja terveysministeriön määräämä maksu. Tässä pykälässä tarkoitetuilta laitoksilta valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla hakemusten perusteella annettavista päätöksistä sekä rekisteriotteista ja todistuksista perittävät maksut ja vakuutusyhtiön toimilupamaksusta annetussa laissa (1421/1993) tarkoitettu toimilupamaksu otetaan vähennyksinä huomioon tämän lain mukaista maksua määrättäessä.

---

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.*

*Työttömyyskassojen tammikuussa 1998 suoritettavan tarkastusmaksun suhteellinen osuus määrätään vuoden 1996 jäsenmaksutuloista.*

*Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.*

---